

Justitiedepartementet  
Enheten för fastighetsrätt och associationsrätt  
103 33 Stockholm

## Remiss: Förslag till förordning om behandling av personuppgifter i Lantmäteriets databas för arkiverade handlingar

Rikssarkivet tillbakavisar författningsförslagets bestämmelser om de två huvudändamålen för behandlingen av personuppgifter, för att bevara och tillhandahålla arkivhandlingar, eftersom de medför lagkonflikter, ökar bristen på samordning och oenhetlig begreppsanvändning i registerförfattningar samt försvårar genomförandet av e-förvaltning. Rikssarkivet ifrågasätter överhuvudtaget behovet av en reglering, eftersom behandlingen avser färdiga elektroniska handlingar, i huvudsak offentliga, som alltid ska kunna tillgängliggöras av myndigheten så att informationstekniken inte inskränker insynen.

### Författningsförslaget

Rikssarkivet berör endast ändamålsbestämmelserna i författningsförslaget. Av 4 § förslaget framgår att personuppgifter får behandlas i databasen för att bevara informationsinnehåll i arkivhandlingar. I 5 § anges att personuppgifter får tillhandahållas för att tillgodose vissa uppräknade behov av information, bl.a. kulturvård och forskning.

### Utredning

Enligt 3 § första stycket arkivlagen bildas en myndighets arkiv av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen (TF) och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering. Vidare framgår i 3 § andra och tredje styckena arkivlagen att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet och att de ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser:

1. rätten att ta del av allmänna handlingar,
2. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
3. forskningens behov.

2010-09-29

Dnr RA 04-2010/2974  
Ert Dnr Ju2003/8471/L1

I 5 § första punkten arkivlagen framgår att myndigheterna vid registreringen av allmänna handlingar ska ta vederbörlig hänsyn till dess betydelse för en ändamålsenlig arkivvård.

Av 3 § arkivförordningen framgår att allmänna handlingar i en myndighets ärende ska arkiveras sedan ärendet har slutbehandlats. Allmänna handlingar som inte tillhör ett ärende ska arkiveras så snart de har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt. I diarium, journaler, register och förteckningar som förs fortlöpande ska varje införd anteckning anses arkiverad i och med att den har gjorts.

2 kap. 3 § TF är en central utgångspunkt för insynens föremål genom definitionen och avgränsningen av allmän handling. Bestämmelsen är genom anknytningen i arkivlagen till begreppet allmän handling även utgångspunkt för den offentliga arkivbildningen. I 5 kap. 1-2 §§ offentlighets- och sekretesslagen regleras registreringen av allmänna handlingar och vilka uppgifter som ska framgå av registret.

Av 2 kap. 3 § första stycket TF framgår att handling är allmän om den förvaras hos myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. Enligt paragrafens andra stycke anses en upptagning förvarad hos myndighet om den är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form så att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Vidare framgår att en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling endast anses förvarad hos myndigheten om denna kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. Enligt det tredje stycket anses inte en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling som förvarad hos myndigheten om sammanställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig. Med personuppgift avses all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person.

Regeringen och riksdagen tog i samband med ändringar 2003 av 2 kap. 3 § TF ställning till att begreppet handling fortfarande bör behållas som det centrala grundbegreppet i kapitlet. Den ändring som gjordes av andra stycket betraktades som ett förtydligande av ett tidigare förarbetsuttalande. Förändringen motiverades med att informationsteknikens användning inte får inskränka insynen. I förarbetena anförs att det nu ter sig fullt naturligt att tala om elektroniska handlingar. Det sägs att den elektroniska informationen i allt större utsträckning har blivit handlingsbaserad genom att traditionella handlingar som är avsedda att ha ett bestämt fixerat innehåll skapas på elektronisk väg och lagras elektroniskt. Därför kan man även i den elektroniska miljön tala om originalinnehåll under förutsättning att ett visst informationsinnehåll har t.ex. skrivskyddats eller försetts med en elektronisk signatur så att det kan återskapas gång på gång utan att det förvanskas. I förarbetena förekommer även uttrycket färdig elektronisk handling med innebörden att sådan alltid ska kunna tillgängliggöras av myndigheten. Regeringen uttryckte dock medvetenhet om att det inte alltid går att dra en skarp gräns mellan färdiga elektroniska handlingar och sammanställningar. (Prop. 2001/02:70 Offentlighetsprincipen och informationstekniken, s. 14 f., s. 20 ff.)

Den s.k. begränsningsregeln i 2 kap. 3 § tredje stycket TF ändrades samtidigt så att det inte längre är möjligt att inskränka tillgängligheten genom ett myndighetsbeslut. I övrigt betraktades ändringen som redaktionell, men under inflytande från lagrådet avgränsades

innebörden så att den inte omfattar färdiga elektroniska handlingar. (Prop. 2001/02:70, s. 15, s. 25, SOU 2010:4 Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet, s. 290)

I personuppgiftslagen regleras förhållandet till offentlighetsprincipen i en upplysningsparagraf med innebörden att bestämmelserna i personuppgiftslagen inte ska tillämpas om det skulle inskränka en myndighets skyldighet enligt 2 kap. TF att lämna ut personuppgifter. Vidare framgår att lagens bestämmelser inte heller hindrar att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial tas om hand av en arkivmyndighet. Personuppgiftslagen omfattas enligt kommentarerna till lagen därmed uppenbarligen inte av särregleringen i 2 kap. 3 § tredje stycket TF. (8 § 1 st. SFS 1998:204, prop. 1997/98:44 Personuppgiftslag, s. 43 ff., s. 231 ff., Sören Öhman & Hans-Olof Lindblom, Personuppgiftslagen En kommentar, 2001, s. 90 f.)

Personuppgiftslagen kompletteras av cirka 200 registerförfattningar. Särreglering förekommer i lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter och är oenhetlig och synnerligen svåröverskådlig. (Öhman & Lindblom, s. 24 f.) Registerförfattningarna har kritiserats både i den allmänna debatten och av flera offentliga utredningar. Integritetsskyddskommittén kritiserade registerförfattningar för att det saknas samordning som tagit sig uttryck i olika lagstiftningsteknik och begreppsanvändning (SOU 2007:22 Skyddet för den personliga integriteten – Kartläggning och analys, s. 461 ff.). 2005 års informationsutbytesutredning ansåg att registerförfattningarna bör ses över för att skapa förutsättningar för ett enhetligt och samordnat regelverk för att främja elektronisk förvaltning och minska riskerna för oacceptabla intrång i den personliga integriteten (SOU 2007:45 Utökat elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter, s. 393 ff.). E-delegationen har föreslagit att en utredning tillsätts för att se över registerförfattningarna och föreslå samordnade, enhetliga och tydliga bestämmelser för att möjliggöra en flexibel e-förvaltning. I en elektronisk förvaltning är det enligt delegationen intresset av effektivitet, integritet och öppenhet som måste balanseras mot varandra. (SOU 2009:86 Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning, s. 65) Behovet av en samlad översyn av registerförfattningarna har senast upprepats av E-offentlighetskommittén (SOU 2010:4 s. 372 ff.).

I 2 kap. 12-13 §§ TF används begreppet tillhandahålla för att ange formerna för hur allmän handling som får lämnas ut ska tillgodoses. Av 1 § lagen om fastighetsregister framgår att fastighetsregistrets grundläggande syfte är att det ska ge offentlighet åt fastighetsanknuten information. I 2 § samma lag begränsas för personuppgifter ändamålen med behandlingen till att tillhandahålla uppgifter för vissa specificerade ändamål. Av förarbetena till lagen framgår att fastighetsregistret jämfört med de flesta andra statsmaktsregister uppvisar ett par särdrag. Det första är att det är fastigheten inte personen, som huvudsakligen endast förekommer indirekt, som är utgångspunkt för registreringen. Den andra avvikelsen är att i princip alla uppgifter som ingår i registret är offentliga, eftersom det främsta syftet med registreringen är att ge offentlighet åt vissa rättsförhållanden. (Prop. 1999/2000:39 Registrering av fastighetsrättsliga förhållanden, m.m., s. 73)

Grundläggande regler om arkivering och gallring (förstöring) och annat avhållande av allmän handling finns i TF och arkivlagen. Fr.o.m. 2003 har det i 2 kap. 18 § TF reglerats att grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring och annat avhållande av sådana handlingar meddelas i lag. Denna nya reglering motiverades

med att arkivreglerna får en ökande betydelse pga. att informationsteknik används i allt större utsträckning. Bl.a. påpekades risken för förvanskning utan att några spår syns i den elektroniska miljön. Regeringen konstaterade också att gallring och annat avhändande av allmänna handlingar utgör ett större ingrepp i insynsrätten än sekretessbeläggning, för vilka grunderna är noga reglerade. Regeringen betonade huvudregeln att allmänna handlingar ska bevaras, ordnas så att det går att hitta bland dem och vårdas så att de inte skingras eller förstörs fortfarande implicit får anses framgå av 2 kap. TF, medan grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras meddelas i lag. (Prop. 2001/2002:70: 23-24)

#### Överväganden

Huvudregeln att allmänna handlingar respektive arkivhandlingar ska bevaras framgår av TF och arkivlagen. En specialreglering av det förhållandet enligt författningsförslaget medför oklarheter gentemot båda dessa författningar. En särskilt allvarlig oklarhet uppstår med författningsförslagets avgränsning av bevarandet till informationsinnehållet i arkivhandlingar. Innebörden kan uppfattas stå i konflikt med reglerna om registreringen av allmänna handlingar både för att möjliggöra insyn och för en ändamålsenlig arkivvård. Uppgifter från registreringen ger autenticitet åt informationsinnehållet genom att sätta det i ett sammanhang, som inte säkert framgår av handlingens informationsinnehåll.

Begreppet tillhandahålla används visserligen i fastighetsregisterlagen, men medför oklarhet eftersom det används i TF i en annan betydelse. I förarbetena till TF används begreppet tillgängliggöra som torde vara det som avses i författningsförslaget. Att ett av ändamålen med bevarandet av myndighetsarkiven är att tillgodose forskningens behov framgår redan av arkivlagen. I de fall personuppgifter ingår i arkivhandlingar förefaller det onödigt att påpeka att även dessa ska tillgängliggöras för forskningen. En tolkning e contrario skulle kunna medföra synen att personuppgifter ska avlägsnas ur arkivhandlingar om det ändamålet inte explicit framgår för varje personuppgiftsbehandling. Offentlighets- och sekretesslagens regler är utgångspunkt för bedömningen av integritetsskyddet i sammanhanget.

Enligt Riksarkivet medför ett genomförande av författningsförslaget ökad brist på samordning och oenhetlig begreppsanvändning i registerförfattningar som redan har kritiserats i flera offentliga utredningar på senare år. Riksarkivet kan även se att förslaget ifrågasätter regeringens förvaltningspolitik i den del som avser genomförande av e-förvaltning. Riksarkivet ifrågasätter överhuvudtaget behovet av en reglering av behandlingen av personuppgifter, framför allt eftersom uppgifterna i huvudsak är offentliga och föremålen för behandlingen är fastigheter – inte personer. Behandlingen tar sikte på färdiga elektroniska handlingar som alltid ska kunna tillgängliggöras av myndigheten så att informationstekniken inte inskränker insynen. Riksarkivet anser att två olika funktioner blandas samman i ärendet, bevarandet i myndighetens e-arkiv respektive publiceringsverksamheten, som i och för sig också bildar arkiv hos myndigheten.

2010-09-29

Dnr RA 04-2010/2974  
Ert Dnr Ju2003/8471/L1

Beslutande i detta ärende har varit riksarkivarien Björn Jordell. Närvarande vid den slutliga handläggningen har även varit arkivrådet Britt-Marie Östholm, chefsjuristen Efwa Westre Stövander, samt förste arkivarien Håkan Lövblad, föredragande.

Björn Jordell

Håkan Lövblad